Deutscher Bundestag **Drucksache 18/6552**
18. Wahlperiode 02.11.2015

Antwort
der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katja Kipping, Sabine Zimmermann (Zwickau), Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 18/6401 –

Verfahren, Wirkungen und Alternativen der Ermittlung eines menschenwürdigen Existenz- und Teilhabeminimums

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Grundsicherung soll das grundrechtlich geschützte menschenwürdige Existenz- und Teilhabeminimum garantieren. Die Höhe der Regelsätze, also eines Bestandteils des angestrebten Existenz- und Teilhabeminimums, zielt im Grundsatz auf die Deckung des Bedarfs des notwendigen Lebensunterhalts ohne die Kosten für Unterkunft und Heizung (§ 28 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch – SGB XII). Zur Ermittlung dieses Bedarfs wurde seit dem Jahr 1955 auf einen Warenkorb zurückgegriffen, der vom Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge zusammengestellt wurde. Ende der 1980er Jahre wurde die Einführung eines neuen Verfahrens, des sogenannten Statistikmodells beschlossen. Nach diesem Verfahren wird der Regelsatz ermittelt über die Verbrauchsausgaben von Haushalten der untersten Einkommensgruppe. Datengrundlage ist die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS), die seit dem Jahr 1962 in fünfjährigem Turnus erhoben wird. In diesem Rhythmus wird nunmehr das Existenz- und Teilhabeminimum ohne die Kosten für Unterkunft und Heizung neu ermittelt.

Das Statistikmodell leidet unter grundlegenden Problemen. Im Grundsatz schließt das Verfahren von den Verbrauchsausgaben einer willkürlich festgelegten statistischen Referenzgruppe auf den notwendigen Bedarf für ein menschenwürdiges Existenz- und Teilhabeminimum. Ein derartiger Schluss ist äußerst fragwürdig, weil das Verbrauchsverhalten einer unteren Einkommensgruppe eine Bedarfsunterdeckung überhaupt nicht ausschließt. Für das Verfahren ist die soziale Lage (Einkommensarmut, materielle Unterversorgung, Verschuldung usw.) der ausgewählten Referenzgruppe unerheblich – ausgeschlossen wird im Verfahren lediglich, dass aus der Referenzgruppe Grundsicherungsbeziehende ohne zusätzliche Erwerbseinkommen ausgeschlossen werden. Darüber hinaus: Das konkrete Verfahren ist anfällig für zahlreiche Manipulationen. Sowohl die Auswahl der Referenzgruppe als auch die Einstufung von bestimmten Konsumausgaben als „regelsatzrelevant“ oder „nicht regelsatzrelevant“ schaffen Möglichkeiten, fiskalische Kostensenkungsabsichten in die Ermittlung der Regelbedarfe einfließen zu lassen. Schließlich ist die konkrete Berechnung

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales vom 29. Oktober 2015 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

für die Öffentlichkeit nicht nachzuvollziehen und nur noch von wenigen Expertinnen und Experten zu verstehen.

Die Bundesregierung ist aufgefordert, zu erläutern, auf welche Art und Weise sie die kommende Neuermittlung der Regelbedarfe durchführen will. Das Verfahren muss dabei im Vorfeld von möglichen Berechnungen offengelegt werden. Anderenfalls setzt sich die Bundesregierung dem Vorwurf aus, dass sie die Verfahren in Kenntnis der Ergebnisse anpassen will, um ein im Vorfeld festgelegtes und politisch gewünschtes Ergebnis zu bestätigen und zu rechtfertigen.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Das Statistikmodell hat sich bewährt und wurde auch vom Bundesverfassungsgericht bestätigt (Urteil vom 9. Februar 2010, 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09 und 1 BvL 4/09, Rn. 167). Auch in seinem Beschluss vom 23. Juli 2014 (1 BvL 10/12, 1 BvL 12/12, 1 BvR 1691/13; Rn. 89) bestätigt das Bundesverfassungsgericht die Eignung des Statistikmodells nochmals: „Zur Bestimmung der Höhe der Leistungen für den Regelbedarf hat sich der Gesetzgeber mit dem Statistikmodell auf eine Methode gestützt, die grundsätzlich geeignet ist, die zur Sicherung eines menschenwürdigen Existenzminimums notwendigen Leistungen bedarfsgerecht zu bemessen“. In diesem Beschluss vertritt das Bundesverfassungsgericht zudem die Auffassung, dass dem Gesetzgeber „ein Gestaltungsspielraum bei der Bestimmung von Art und Höhe der Leistungen zur Sicherung des Existenzminimums zukommt.“ Das Bundesverfassungsgericht gesteht dabei dem Gesetzgeber „einen Entscheidungsspielraum bei der Beurteilung der tatsächlichen Verhältnisse ebenso wie bei der wertenden Einschätzung des notwendigen Bedarfs“ zu (1 BvL 10/12 ,1 BvL 12/12, 1 BvR 1691/13, Rn. 76). Das Gericht führt weiter aus, dass „das Grundgesetz […] insofern auch keine bestimmte Methode vor[schreibt], wodurch der dem Gesetzgeber zustehende Gestaltungsspielraum begrenzt würde. Es kommt dem Gesetzgeber zu, die Methode zur Ermittlung der Bedarfe und zur Berechnung der Leistungen zur Sicherung einer menschenwürdigen Existenz im Rahmen der Tauglichkeit und Sachgerechtigkeit selbst auszuwählen. Die getroffene Entscheidung verändert allerdings nicht die grundrechtlichen Maßstäbe“ (Rn 78).

Diese Vorgaben wird die Bundesregierung auch wieder bei der anstehenden Regelbedarfsermittlung beachten.

1. Welche sachlichen und welche politischen Gründe lagen der Entscheidung für den Übergang vom Warenkorb- zum Statistikmodell seinerzeit zugrunde?

   Wie bewertet die Bundesregierung diese Gründe heute?

Zwischen 1955 und 1961 wurde der Regelbedarf der seinerzeitigen Fürsorgeleistungen und ab 1962 der Regelsatz der Sozialhilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) nach einem Bedarfsmengenschema bzw. „Warenkorb“ bestimmt. Experten ermittelten den Mindestbedarf, indem sie die einzelnen lebensnotwendigen Güter auswählten und preislich bewerteten. Dieses Verfahren der Auswahl der Güter und der Festlegung der dazugehörigen Verbrauchsmengen sowie deren preisliche Bewertung waren zentrale Kritikpunkte am Warenkorbmodell, weil es nicht auf statistischen Grundlagen beruhte, sondern auf normativen Entscheidungen, die als teilweise willkürlich und sachfremd empfunden wurden. Der vom Deutschen Verein im Jahr 1981 unterbreitete Vorschlag eines neuen Warenkorbes wurde nicht umgesetzt, weil stattdessen eine Weiterentwicklung des Verfahrens für erforderlich gehalten wurde. Diese Entwicklung führte 1989 dazu, dass –

auf Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz – bei der Bemessung der Regelsätze das so genannte Statistikmodell eingeführt wurde. Ziel war es dabei, das tatsächliche und auf statistisch abgesicherter Grundlage (der EVS) ermittelte und nicht das normativ festgelegte Verbraucherverhalten im unteren Einkommensbereich zur Bemessung des Regelsatzes heranzuziehen. Im Übrigen wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

2. Wie und mit welchen Begründungen bewerteten Betroffenenorganisationen nach Kenntnis der Bundesregierung damals den Übergang vom Warenkorb- zum Statistikmodell?

Die Weiterentwicklung vom Warenkorb zum Statistikmodell erfolgte in einer breit angelegten Arbeitsgruppe beim Deutschen Verein, die sich aus Vertreterinnen und Vertretern der Länder und Kommunen sowie der Freien Wohlfahrtspflege zusammensetzte.

Die Umstellung auf das Statistikmodell wurde von fachlicher Seite begrüßt, da es auf einer anerkannten statistischen Grundlage aufbaute, eine bundesweit einheitliche Fortschreibung ermöglichte und in deutlich höherem Maße von normativen Entscheidungen unabhängig machte.

3. Mit welcher sachlichen Begründung lässt sich nach Auffassung der Bundesregierung von den Konsumausgaben einer festgelegten Referenzgruppe auf das notwendige menschenwürdige Existenz- und Teilhabeminimum ohne Kosten für die Unterkunft und Heizung schließen?

Beim Statistikmodell wird der regelbedarfsrelevante Verbrauch auf Basis empirischer Daten für die Verbrauchsausgaben im unteren Einkommensbereich der Gesamtbevölkerung in einem transparenten Verfahren ermittelt. Damit wird gewährleistet, dass hilfebedürftige und damit leistungsberechtigte Personen ein vergleichbares Konsumniveau erreichen wie andere Personen mit niedrigem Einkommen. Die Regelsatzleistungen bilden zusammen mit den Bedarfen für Leistungen für Unterkunft und Heizung (und gegebenenfalls für Mehrbedarfe, Sonderbedarfe und – bei Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen – Bildungs- und Teilhabebedarfe) das soziokulturelle Existenzminimum ab und werden als pauschalierte monatliche Geldleistung gewährt. Der Rückschluss, dass die Verbrauchsausgaben der Referenzgruppe dem Teil des soziokulturellen Existenzminimums entsprechen, den der Regelbedarf umfasst (insbesondere Ernährung, Kleidung, Körperpflege, Hausrat, Haushaltsenergie – ohne Warmwassererzeugung – sowie die persönlichen Bedürfnisse des täglichen Lebens), wird auch vom Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss vom 23. Juli 2014 gestützt: „Der Gesetzgeber ist nicht gehalten, für die Berechnung jeder Leistung eigene Erhebungen durchzuführen, sondern darf sich auch dafür entscheiden, vorhandene Daten zu nutzen. Mit der EVS wird zwar der Verbrauch und nicht der Bedarf ermittelt, doch ist es in einer Gesellschaft, in der sich Menschen im Regelfall nicht mit eigenen Erzeugnissen versorgen, hinreichend plausibel, vom Verbrauch auf den Bedarf zu schließen“ (1 BvL 10/12 ,1 BvL 12/12, 1 BvR 1691/13, Rn. 95).

4. Aus welchen Gründen ist der ursprüngliche Plan (Beschluss der Konferenz der obersten Landessozialbehörden: Neues Bedarfsbemessungssystem für die Regelsätze in der Sozialhilfe 1987, bestätigt von der Arbeits- und Sozialministerkonferenz im September 1987), die Plausibilität der Ergebnisse des Statistikmodells durch einen weiterentwickelten Warenkorb zu prüfen, bis heute nicht umgesetzt worden?

Der Beschluss der obersten Landessozialbehörden 1987 erfolgte zu einem Übergangszeitpunkt, zu dem einerseits das Warenkorbmodell nicht mehr konsensfähig war, andererseits aber noch keine Erfahrungen mit einem neu einzuführenden Statistikmodell vorlagen. Um beurteilen zu können, wie sich das neue Verfahren bewähren würde, war es zu diesem Zeitpunkt naheliegend, zunächst eine Fortführung des Warenkorbmodells zu Vergleichszwecken vorzusehen. Der weitere Verlauf zeigte jedoch, dass die statistische Absicherung der Bemessung eher konsensfähig war als der normativ konstruierte Warenkorb. Daher wurde in den folgenden Jahren das Statistikmodell fortentwickelt, indem z.B. die Abgrenzung der Referenzgruppe als prozentualer Anteil an allen Haushalten bestimmt und auf Einkommensgrenzen verzichtet wurde. Eine regelmäßige Überprüfung der Struktur der pauschalierten Bedarfe (Regelsätze beziehungsweise Regelbedarfe) erfolgt alle fünf Jahre, sobald die Ergebnisse einer neuen EVS vorliegen. Diese Überprüfungen beruhen jeweils auf einer statistischen Datengrundlage und sind daher besser zur Bemessung der Regelsätze beziehungsweise zur Ermittlung von Regelbedarfen geeignet als ein parallel fortgeführter Warenkorb, der auf rein normativen Annahmen beruhen würde. Darüber hinaus besteht die ungelöste Frage, wie ein normativ festgelegter „Kontrollwarenkorb“ und die Ergebnisse des Statistikmodells methodisch widerspruchsfrei verglichen werden können, da sich beide Verfahren signifikant unterscheiden.

Die weitere Anwendung des Statistikmodells wird zudem durch die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts in seinem Urteil vom 9. Februar 2010 (1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09 und 1 BvL 4/09, Rn. 166) gestützt. Das Gericht führt dazu aus: „Die Statistik- und Verbrauchsmethode hat gegenüber der Warenkorbmethode sogar den Vorteil, dass sie nicht das über die Sicherung des physischen Überlebens hinausgehende Existenzminimum anhand einzelner ausgewählter Bedarfspositionen festsetzt, sondern die neben dem physischen Existenzminimum zusätzlich erforderlichen Aufwendungen zur Gewährleistung eines Minimums an gesellschaftlicher Teilhabe am tatsächlichen Ausgabeverhalten misst.“

5. Sind der Bundesregierung die drei Entschließungen des Europäischen Parlaments (2008/2034(INI), 2010/2039(INI), 201/2052(INI)) bekannt, neben der Armutsrisikogrenze einen Warenkorb als Bezug zur Ermittlung der Höhe ausreichender Mindesteinkommen heranzuziehen?

Die Bundesregierung vertritt ebenso wie das Europäische Parlament die Auffassung, dass Armutsgefährdung nicht anhand eines einzigen Indikators gemessen werden kann. Auf europäischer Ebene hat sich die Bundesregierung daher aktiv dafür eingesetzt, diese Mehrdimensionalität anhand von gemeinsam vereinbarten Indikatoren abzubilden.

So werden auf der Europäischen Ebene neben der Armutsrisikoquote eine Vielzahl weiterer Indikatoren betrachtet, die die materielle und die Wohnsituation der Haushalte umfassen (siehe hierzu Portfolio of EU Social Indicators for the monitoring of progress towards the EU objectives for social protection and social inclusion, http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=14239&langId=en). Ein gemeinsam definierter Warenkorb ist nicht Bestandteil des gemeinsam vereinbarten Portfolios.

6. Welche Gründe sprechen nach Auffassung der Bundesregierung heute für bzw. gegen die Aufstellung eines Warenkorbs entweder zur Bedarfsermittlung oder zur Kontrolle der Ergebnisse des Statistikmodells, wie es z. B. auch das Bundesverfassungsgericht in zwei Urteilen zu den Regelsätzen (1 BvL 1/09 und 1 BvL 10/12) als Möglichkeiten benennt?

Die Erfahrungen mit der Erstellung eines Warenkorbes haben gezeigt, dass dieser ausschließlich auf normativen Entscheidungen beruht, die zu Recht als willkürlich empfunden werden können. Im Übrigen wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung und die Antwort zu Frage 4 verwiesen.

7. Welche aktuellen Versuche, das Existenz- und Teilhabeminimum mithilfe eines Warenkorbs zu bestimmen, sind der Bundesregierung bekannt, zu welchen Ergebnissen kommen diese Expertisen, und welche Schlussfolgerungen und Konsequenzen zieht die Bundesregierung aus diesen?

Der Bundesregierung sind keine Veröffentlichungen oder Forschungsergebnisse bekannt, in denen beschrieben wird, wie das Existenzminimum mithilfe eines Warenkorbs auf sachgerechte und verfassungskonforme Weise bestimmt werden kann.

8. Auf welche Art und Weise und in welcher Höhe wurden seit dem Jahr 1990 die Regelsätze jährlich ermittelt bzw. angepasst (bitte absoluten Wert und Steigerung für jedes Jahr angeben)?

Die Umsetzung des Beschlusses zur Einführung des Statistikmodells erfolgte in drei Stufen, und zwar zum 1. Juli 1990 mit einer Erhöhung um 3,0 Prozent zum 1. Juli 1991 mit einer Erhöhung um 5,8 Prozent und zum 1. Juli 1992 mit einer Erhöhung um 7,4 Prozent. Damit lag der Regelsatz im Durchschnitt der Länder des früheren Bundesgebiets bei 508 DM, im Durchschnitt der neuen Länder einschließlich Berlin-Ost bei 489 DM.

- In den Jahren 1993 bis 1996 galten die mit dem Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms (FKPG) vom 23. Juni 1993 und dem Zweiten Gesetz zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms (2. SKWPG) vom 21. Dezember 1993 beschlossenen Deckelungen der Regelsatzerhöhung, denen zufolge die Regelsätze ab 1. Juli 1993 um 2 Prozent, zum 1 Juli 1994 und zum 1. Juli 1995 jeweils um 2 Prozent, aber maximal in Höhe der Nettolohnentwicklung und zum 1. Juli 1996 um 1 Prozent angehoben wurden.
- Zum 1. Juli der Jahre 1997, 1998 und 1999 orientierte sich die Regelsatzfortschreibung an der Entwicklung des aktuellen Rentenwerts im früheren Bundesgebiet, wobei die Belastung der Renten durch die Krankenversicherungsbeiträge der Rentnerinnen und Rentner unberücksichtigt blieb.
- Zum 1. Juli der Jahre 2000 bis 2004 wurde die Orientierung an der Rentenentwicklung im früheren Bundesgebiet beibehalten, aber die auf die Belastung der Renten bezogene Einschränkung entfiel. In diesen Zeitraum fiel die Einführung des Euro zum 1. Januar 2002, in deren Zuge der durchschnittliche Regelsatz von 559 DM auf 286 Euro im Durchschnitt des früheren Bundesgebiets und von 541 DM auf 276 Euro im Durchschnitt der neuen Länder einschließlich Berlin-Ost umgestellt wurde.
- Zum 1. Januar 2005 wurden mit Einführung der Sozialgesetzbücher II und XII die Regelsätze auf einheitlich 345 Euro in den westdeutschen und

331 Euro in den ostdeutschen Ländern festgesetzt. Die damit vollzogene Anhebung um rd. 17 Prozent ist darauf zurückzuführen, dass die überwiegende Mehrzahl der bis 2004 zusätzlich zum Regelsatz gewährten einmaligen Leistungen pauschal in den Regelsatz integriert wurde. Die Fortschreibung der Regelsätze erfolgte weiterhin in Anlehnung an die Rentenentwicklung.

- Seit 1. Juli 2006 gelten im SGB II und nach Neuermittlung auf Basis der EVS 2003 seit 1. Januar 2007 auch im SGB XII bundeseinheitliche Regelsätze; die Unterscheidung zwischen West- und Ostdeutschland wurde mit Hinweis auf die Angleichung der Lebenshaltungskosten aufgehoben.
- Die Regelbedarfsstufen, nach denen sich die Regelsätze seit 1. Januar 2011 ergeben, wurden zu diesem Stichtag auf der Grundlage der EVS 2008 im Rahmen des Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz neu ermittelt und in den Folgejahren mit der Veränderungsrate des Mischindexes fortgeschrieben.

Die absolute und prozentuale Entwicklung des Eckregelsatzes (für Alleinstehende und Alleinerziehende) beziehungsweise ab 2011 der Regelbedarfsstufe 1 (ebenfalls für Alleinstehende und Alleinerziehende) sowie die jeweilige Fortschreibungsgrundlage sind in der folgenden Tabelle dargestellt.

Durchschnittliche Höhe der Regelsätze und deren Fortschreibung
Früheres Bundesgebiet 1990 - 2006, Deutschland ab 01.01.2007

Änderungen jeweils zum	Anpassung	Eckregelsatz, Regelbedarfsstufe 1	Anpassung basierend auf/orientiert an
01.07.1990	3,00%	447,00 DM	Umstellung Statistikmodell
01.07.1991	5,82%	473,00 DM	Umstellung Statistikmodell
01.07.1992	7,40%	508,00 DM	Umstellung Statistikmodell
01.07.1993	1,18%	514,00 DM	§ 22 Abs. 4 BSGH: max. 2 %
01.01.1994	0,08%	514,00 DM	§ 22 I Abs. 4 SGH: max. 2 %
01.07.1994	0,97%	519,00 DM	§ 22 Abs. 4 BSGH: 2 v.H.; max. Nettolohnentwicklung
01.07.1995	1,16%	525,00 DM	§ 22 Abs. 4 BSGH: 2 v.H.; max. Nettolohnentwicklung
01.07.1996	1,00%	530,00 DM	§ 22 Abs. 4 BSGH: max. 1 %
01.07.1997	1,47%	538,00 DM	Rentenanpassung (Veränderungsrate aktueller Rentenwert) ohne besondere Belastungen
01.07.1998	0,23%	539,00 DM	Rentenanpassung (Veränderungsrate aktueller Rentenwert) ohne besondere Belastungen
01.07.1999	1,30%	546,00 DM	Rentenanpassung (Veränderungsrate aktueller Rentenwert) ohne besondere Belastungen
01.07.2000	0,60%	549,00 DM	Rentenanpassung (Veränderungsrate aktueller Rentenwert)
01.07.2001	1,91%	559,00 DM	Rentenanpassung (Veränderungsrate aktueller Rentenwert)
01.01.2002	Euroumstellung	286,00 €	Euroumstellung
01.07.2002	2,16%	292,00 €	Rentenanpassung (Veränderungsrate aktueller Rentenwert)

Durchschnittliche Höhe der Regelsätze und deren Fortschreibung Früheres Bundesgebiet 1990 - 2006, Deutschland ab 01.01.2007			
01.07.2003	1,04%	295,00 €	Rentenanpassung (Veränderungsrate aktueller Rentenwert)
01.07.2004	0,00%	295,00 €	Rentenanpassung (Veränderungsrate aktueller Rentenwert)
01.01.2005	16,95%	345,00 €	Neufestsetzung auf Basis EVS 1998
01.07.2005	0,00%	345,00 €	Rentenanpassung (Veränderungsrate aktueller Rentenwert)
01.07.2006	0,00%	345,00 €	Rentenanpassung (Veränderungsrate aktueller Rentenwert)
01.01.2007	Gesamtdeutscher RS	345,00 €	Änderungsverordnung zur Regelsatzverordnung: Neufestsetzung auf Basis EVS 2003
01.07.2007	0,54%	347,00 €	Rentenanpassung (Veränderungsrate aktueller Rentenwert)
01.07.2008	1,10%	351,00 €	Rentenanpassung (Veränderungsrate aktueller Rentenwert)
01.07.2009	2,14%	359,00 €	Rentenanpassung (Veränderungsrate aktueller Rentenwert)
01.07.2010	0,00%	359,00 €	Rentenanpassungsfaktor
01.01.2011	0,55%	364,00 €	Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz: auf Basis EVS 2008 und Fortschreibung mit Veränderungsrate des Mischindexes (§§ 5 ff. und § 7 Abs. 2 RBEG)
01.01.2012	0,75%	367,00 €	§ 138 Nr. 1 SGB XII: Fortschreibung nach Veränderungsrate des Mischindex
01.01.2012	1,99%	374,00 €	§ 138 Nr. 2 i.V.m. § 28a Abs. 2 SGB XII: Fortschreibung mit Veränderungsrate des Mischindexes
01.01.2013	2,26%	382,00 €	§ 28a SGB XII: Fortschreibung mit Veränderungsrate des Mischindexes
01.01.2014	2,27%	391,00 €	§ 28a SGB XII: Fortschreibung mit Veränderungsrate des Mischindexes
01.01.2015	2,12%	399,00 €	§ 28a SGB XII: Fortschreibung mit Veränderungsrate des Mischindexes
01.01.2016	1,24%	404,00 €	§ 28a SGB XII: Fortschreibung mit Veränderungsrate des Mischindexes

9. In welcher Höhe stiegen parallel

   a) die Lebenshaltungskosten und

Die Entwicklung der Lebenshaltungskosten gemessen an der Entwicklung des Verbraucherpreisindexes bis 2014 ist der nachstehenden Tabelle zu entnehmen:

Entwicklung des Verbraucherpreisindexes für Deutschland (inkl. Veränderungsraten):

Jahr	Verbraucherpreisindex	Veränderung zum Vorjahr
	2010=100	in (%)
1991	70,2	.
1992	73,8	5,1
1993	77,1	4,5
1994	79,1	2,6
1995	80,5	1,8
1996	81,6	1,4
1997	83,2	2
1998	84	1
1999	84,5	0,6
2000	85,7	1,4
2001	87,4	2
2002	88,6	1,4
2003	89,6	1,1
2004	91	1,6
2005	92,5	1,6
2006	93,9	1,5
2007	96,1	2,3
2008	98,6	2,6
2009	98,9	0,3
2010	100	1,1
2011	102,1	2,1
2012	104,1	2
2013	105,7	1,5
2014	106,6	0,9

Quelle: StBA, Wiesbaden 2015

b) die durchschnittlichen Löhne

(bitte jährliche Daten angeben)?

Zur Entwicklung der durchschnittlichen Löhne veröffentlicht das Statistische Bundesamt (StBA) die Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmerin oder Arbeitnehmer (BLG) bis zum Jahr 1990 ausschließlich für den Gebietsstand des früheren Bundesgebiets und ab dem Jahr 1991 für Deutschland insgesamt. Aus diesen Angaben des StBA lassen sich Veränderungsraten zum Vorjahr berechnen. Die Daten enthält die nachfolgende Tabelle:

Entwicklung des Verbraucherpreisindexes für Deutschland (inkl. Veränderungsraten):

Jahr	BLG je Arbeitnehmer in Euro	Veränderung zum Vorjahr in %
1991	19 886	-
1992	21 923	10,2
1993	22 868	4,3
1994	23 303	1,9
1995	24 003	3,0
1996	24 284	1,2
1997	24 291	0,0
1998	24 501	0,9
1999	24 811	1,3
2000	25 065	1,0
2001	25 629	2,3
2002	25 980	1,4
2003	26 297	1,2
2004	26 427	0,5
2005	26 505	0,3
2006	26 701	0,7
2007	27 066	1,4
2008	27 713	2,4
2009	27 696	-0,1
2010	28 388	2,5
2011	29 343	3,4
2012	30 159	2,8
2013	30 783	2,1
2014	31 615	2,7

Quelle: StBA, Wiesbaden 2015

10. Inwieweit wurde bei der Ermittlung des Existenz- und Teilhabeminimums mit dem Statistikmodell die soziale Lage der Referenzgruppe (u. a. Einkommensarmut, materielle Unterversorgung, Verschuldung) analysiert?

    Wenn ja, mit welchen Ergebnissen?

    Wenn nein, warum nicht?

Grundlage für die frühere Regelsatzbemessung und die heutige Regelbedarfsermittlung sind die Verbrauchsausgaben von Haushalten im unteren Einkommensbereich (Referenzgruppe), wobei Zirkelschlüsse zu vermeiden sind. Nach § 28 Absatz 1 SGB XII sind die Regelbedarfe durch ein Bundesgesetz neu zu ermitteln, wenn eine neue EVS vorliegt. Dabei sind nach § 28 Absatz 2 SGB XII Stand und Entwicklung von Nettoeinkommen, Verbraucherverhalten und Lebenshaltungskosten zu berücksichtigen. Bei jeder Neuermittlung von Regelbedarfen ist über die Abgrenzung und damit auch die Zusammensetzung der Referenzgruppen auf der Grundlage der aktuellen Daten einer EVS durch den Bundesgesetzgeber zu entscheiden. Dies erfolgt auf der Grundlage, dass einkommensschwache Haushalte, die nicht oder nicht allein von Leistungen nach SGB II und SGB XII leben, in die Referenzgruppe eingehen. Insofern bestimmt die soziale Lage über die Zugehörigkeit zur Referenzgruppe. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 15 verwiesen.

11. Aus welchen Gruppen setzt sich die Referenzgruppe sozialstrukturell zusammen (Erwerbstätige, Rentner bzw. Pensionäre, Studierende, Erwerbslose; bitte Alter sowie Geschlecht im zeitlichen Vergleich für die Jahre 1998, 2003 und 2008 auflisten)?

Die Angaben sind der nachstehenden Tabelle zu entnehmen.

Struktur der Haushalte in den Referenzgruppen der EVS 1998, 2003 und 2008 für die Ermittlung der Regelsätze

Merkmal	2008	2003	1998
	Anteil in %		
Soziale Stellung der Haupteinkommensperson			
Erwerbstätige	23,7	20,1	20,2
Arbeitslose	20,3	18,7	17,6
Rentner/-in	37,7	41,9	44,2
Student/-in	11,3	15,3	9,8
sonstige/-r Nichterwerbstätige/-r	7,0	4,1	8,2
Alter			
unter 25 Jahre	18,5	20,0	10,4
25 bis unter 30 Jahre	6,5	7,8	7,5
30 bis unter 35 Jahre	4,0	4,6	8,0
35 bis unter 40 Jahre	3,6	6,3	5,9
40 bis unter 45 Jahre	5,9	6,5	6,1
45 bis unter 50 Jahre	7,4	5,5	4,4
50 bis unter 55 Jahre	8,3	5,9	3,9
55 bis unter 60 Jahre	9,5	5,0	7,9
60 bis unter 65 Jahre	6,5	6,9	6,4
65 bis unter 70 Jahre	9,3	6,5	6,2
70 Jahre und älter	20,4	25,1	33,4
Geschlecht			
männlich	31,1	34,0	32,1
weiblich	68,9	66,0	67,9

Quelle: StBA, EVS 1998 ff.

12. Aus welchen hauptsächlichen Einkommensarten setzt sich das Einkommen der Referenzgruppe zusammen (bitte auch nach den genannten Gruppen differenzieren)?

Die Angaben – jeweils bezogen auf die Haupteinkommensbezieherin oder den Haupteinkommensbezieher (HEB) – sind den nachstehenden Tabellen zu entnehmen.

Einkommen der Referenzgruppen 1998 nach sozialer Stellung, Altersgruppen und Geschlecht des Hauspteinkommensbeziehers und nach den hauptsächlichen Einkommensarten

lfd. Nr.	Gegenstand der Nachweisung	Anteile am Haushaltsbruttoeinkommen in %			
		1998			
		Bruttoeinkommen aus Erwerbstätigkeit	Einkommen aus Vermögen	Einkommen aus öffentlichen Transferzahlungen	Einkommen aus nicht-öffentlichen Transferzahlungen
1	Haushalte insgesamt	24	2,8	62,2	11
	Soziale Stellung des HEB				
2	Erwerbstätige	81	(1,8)	(9,3)	8
3	Arbeitslose	(5)	/	87	(6,5)
4	Rentner(in)	(0,9)	(2,4)	91,3	5,3
5	Student(in)	34,7	(2)	14,8	48,5
6	sonst. Nichterwerbstätige	/	(11,8)	(64,4)	(19,3)
	Altersgruppe des HEB				
7	unter 25 Jahre	57,2	(0,5)	(13,1)	29,2
8	von 25 bis unter 30 Jahre	45,8	(1,4)	(21,5)	31,4
9	von 30 bis unter 35 Jahre	59,2	/	(29,4)	(10,8)
10	von 35 bis unter 40 Jahre	(41,8)	/	(49,4)	(6,8)
11	von 40 bis unter 45 Jahre	(34,8)	/	(55,4)	(5,4)
12	von 45 bis unter 50 Jahre	/	/	(60)	(5,9)
13	von 50 bis unter 55 Jahre	/	/	(67)	/
14	von 55 bis unter 60 Jahre	(32,2)	/	(59,1)	(4,6)
15	von 60 bis unter 65 Jahre	/	/	(81,4)	(4,5)
16	von 65 bis unter 70 Jahre	/	/	(88,6)	/
17	ab 70 Jahre	/	(3)	90,2	(6,5)
	Geschlecht des HEB				
18	*männlich*	30,2	3,3	53,8	12,7
19	weiblich	21,2	2,6	66	10,2

Erläuterung zur Tabelle: Daten, die auf Angaben von weniger als 25 Haushalten basieren werden nicht veröffentlicht und als „/“ ausgewiesen. Basieren die Angaben auf 25 bis unter 100 Haushalten werden die Werte in Klammern gesetzt.

Einkommen der Referenzgruppen 2003 nach sozialer Stellung, Altersgruppen und Geschlecht des Hauspteinkommensbeziehers und nach den hauptsächlichen Einkommensarten

lfd. Nr.	Gegenstand der Nachweisung	Anteile am Haushaltsbruttoeinkommen in %			
		2003			
		Bruttoein-kommen aus Erwerbs-tätigkeit	Einkommen aus Vermögen	Einkommen aus öffentlichen Transfer-zahlungen	Einkommen aus nicht-öffentlichen Transfer-zahlungen
1	Haushalte insgesamt	25,1	1,8	63,2	10
	Soziale Stellung des HEB				
2	Erwerbstätige	81,4	(1,4)	9,4	7,7
3	Arbeitslose	6,3	(1,4)	87,4	4,9
4	Rentner(in)	(1)	(1,8)	94,3	2,9
5	Student(in)	25,8	(1,5)	31,4	41,2
6	sonst. Nichterwerbstätige	(9,3)	/	(62,8)	(20,7)
	Altersgruppe des HEB				
7	unter 25 Jahre	49	(0,5)	26,8	23,7
8	von 25 bis unter 30 Jahre	42,7	(0,6)	30,5	26,2
9	von 30 bis unter 35 Jahre	(44,6)	/	(40,8)	(12,6)
10	von 35 bis unter 40 Jahre	(42,8)	/	50	(5,7)
11	von 40 bis unter 45 Jahre	(35,2)	/	59,1	(4,8)
12	von 45 bis unter 50 Jahre	(30,9)	/	63	(4,8)
13	von 50 bis unter 55 Jahre	(23,8)	/	68,1	(4,5)
14	von 55 bis unter 60 Jahre	(18,1)	/	69,2	(9,6)
15	von 60 bis unter 65 Jahre	(19,6)	(2,8)	73,3	(4,3)
16	von 65 bis unter 70 Jahre	/	(2,4)	92	(3,5)
17	ab 70 Jahre	/	(2,3)	94,2	(3)
	Geschlecht des HEB				
18	*männlich*	33,6	2	53,8	10,7
19	weiblich	20,7	1,7	67,9	9,6

Erläuterung zur Tabelle: Daten, die auf Angaben von weniger als 25 Haushalten basieren werden nicht veröffentlicht und als „/“ ausgewiesen. Basieren die Angaben auf 25 bis unter 100 Haushalten werden die Werte in Klammern gesetzt.

Einkommen der Referenzgruppen 2008 nach sozialer Stellung, Altersgruppen und Geschlecht des Hauspteinkommensbeziehers und nach den hauptsächlichen Einkommensarten

lfd. Nr.	Gegenstand der Nachweisung	Anteile am Haushaltsbruttoeinkommen in % 2008[1)]			
		Bruttoeinkommen aus Erwerbstätigkeit	Einkommen aus Vermögen[1)]	Einkommen aus öffentlichen Transferzahlungen	Einkommen aus nicht-öffentlichen Transferzahlungen
1	Haushalte insgesamt	29,3	3,5	58,7	8,5
	Soziale Stellung des HEB				
2	Erwerbstätige	80,9	(3,9)	10,3	4,9
3	Arbeitslose	15,6	(1,7)	79,2	3,6
4	Rentner(in)	(1,3)	3	92,5	3,2
5	Student(in)	20,9	(0,7)	31	47,4
6	sonst. Nichterwerbstätige	(13,5)	(13,5)	(55,7)	(17,3)
	Altersgruppe des HEB				
7	unter 25 Jahre	43,9	(0,3)	27,9	28
8	von 25 bis unter 30 Jahre	57,5	(1,4)	(27,8)	13,3
9	von 30 bis unter 35 Jahre	(47,1)	/	(44,9)	(6,7)
10	von 35 bis unter 40 Jahre	(53,8)	/	(38,9)	/
11	von 40 bis unter 45 Jahre	(51)	/	(43)	(2,8)
12	von 45 bis unter 50 Jahre	(39,2)	/	50,8	(4,6)
13	von 50 bis unter 55 Jahre	(38,9)	(4,6)	51,4	(5,2)
14	von 55 bis unter 60 Jahre	(35,3)	(4)	56,2	(4,5)
15	von 60 bis unter 65 Jahre	(16,5)	(7,3)	73,4	(2,8)
16	von 65 bis unter 70 Jahre	/	(2,3)	88,9	(1,9)
17	ab 70 Jahre	/	(5,2)	89,9	(3,9)
	Geschlecht des HEB				
18	*männlich*	36,1	4,5	50,7	8,7
19	weiblich	26,3	3	62,3	8,5

1) Abgrenzung der Vermögenseinkommen - aus Gründen der zeitlichen Vergleichbarkeit und anders als in Standardveröffentlichungen zur EVS 2008 - wie in 1998 und 2003, d.h. ohne Abzug werterhaltender Instandhaltungsausgaben.
Erläuterung zur Tabelle: Daten, die auf Angaben von weniger als 25 Haushalten basieren werden nicht veröffentlicht und als „/“ ausgewiesen. Basieren die Angaben auf 25 bis unter 100 Haushalten werden die Werte in Klammern gesetzt.

Quelle: StBA, EVS 1998 ff.

13. Über welche Nettoeinkommen verfügten die jeweiligen Referenzgruppen

    a) durchschnittlich sowie

Die Angaben zu den durchschnittlichen Haushaltseinkommen sind der nachstehenden Tabelle zu entnehmen.

Durchschnittliches Haushaltsnettoeinkommen der Referenzgruppen 1998, 2003 und 2008			
		Euro/Monat	
	1998	702,83	
	2003	708,16	
	2008	716,00	

Quelle: StBA, EVS 1998 ff.

    b) maximal

    (bitte für die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe – EVS – in den Jahren 1998, 2003 sowie 2008 ausführen)?

Die Angaben zu den maximalen Haushaltsnettoeinkommen enthält die folgende Tabelle:

Grenzwerte (maximale Haushaltsnettoeinkommen) der Referenzgruppe für die Regelsätze		
EVS	Grenzwert =	Maximales Haushaltsnettoeinkommen der …
1998	908,58 Euro	untersten 20% der nach ihrem Haushaltsnettoeinkommen geschichteten Einpersonenhaushalte ohne Sozialhilfeempfänger, früheres Bundesgebiet
2003	900,40 Euro	untersten 20% der nach ihrem Haushaltsnettoeinkommen geschichteten Einpersonenhaushalte ohne Sozialhilfeempfänger, Deutschland
2008	901,00 Euro	untersten 15% der nach ihrem Haushaltsnettoeinkommen geschichteten Einpersonenhaushalte ohne SGBII/XII-Empfänger, Deutschland

Quelle: StBA, EVS 1998 ff

14. Wie hoch lagen in den jeweiligen Jahren die Armutsrisikoschwellen nach der EVS für die Einkommensjahre 1998, 2003 und 2008?

Die Armutsrisikoschwelle lag nach der EVS für das Jahr 2003 bei 1 000 Euro, für 2008 bei 1 063 Euro. Für das Jahr 1998 liegt keine amtliche Vergleichszahl vor.

15. Welche Konsequenzen in Bezug auf die Auswahl der Referenzgruppe zieht die Bundesregierung aus dem Befund des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, dass „die Haushalte in der Referenzgruppe […] zur Gänze als einkommensarm klassifiziert werden“ müssen (Bernhard Christoph u. a., Konsummuster und Konsumarmut von SGB-II-Leistungsempfängern, IAB Discussion Paper 9/2014, Seite 37)?

Der Begriff ‚einkommensarm‘ ist im Kontext des in der Studie verwendeten methodischen Vorgehens im nationalen und europäischen Diskurs nicht üblich. Vielmehr wird der Begriff ‚Armutsrisiko‘ verwendet. Damit wird verdeutlicht, dass lediglich die Möglichkeit einer Armutsgefährdung beschrieben werden kann, die jedoch in mehrfacher Hinsicht zu relativieren ist.

Die Armutsrisikoquote ist in erster Linie eine Kennziffer für die Einkommensverteilung. Die Armutsrisikoquote soll zum Ausdruck bringen, dass derjenige einem Risiko der Einkommensarmut unterliegt, der ein Einkommen unterhalb eines bestimmten Mindestabstands zum Mittelwert der Gesellschaft hat (Armutsrisikoschwelle). Sie liefert keine Information über die individuelle materielle Situation im Sinne von Armut.

Die Armutsrisikoquote ist nur eine statistische Maßgröße. Ihre Höhe hängt auch von der Definition der Armutsrisikoschwelle als Bezugsgröße (50, 60 oder 70 Prozent des mittleren Einkommens) und der Gewichtung der Haushaltsmitglieder bei der Bestimmung des Nettoäquivalenzeinkommens ab. Auch die Wahl einer bestimmten Datenquelle sowie die Definition und Erhebung des Einkommens sind normative Entscheidungen. Die statistische Kennziffer des Armutsrisikos wird durch diese methodischen Entscheidungen maßgeblich beeinflusst, so dass es zu unterschiedlichen Armutsrisikoquoten und Armutsschwellen je nach verwendeter Datenbasis und Berechnungsmethodik kommt.

Die Bundesregierung hat sich daher gegen eine Einbeziehung des äquivalenzgewichteten Einkommens und der Armutsrisikoschwelle bei der Ermittlung der Referenzgruppe entschieden. Die tatsächliche Lebenssituation und die konkret vorhandenen materiellen Bedarfe von Personen im unteren Einkommensbereich werden in einem transparenten und nachvollziehbaren Verfahren anhand der in der EVS ermittelten tatsächlichen durchschnittlichen Verbrauchsausgaben von Haushalten mit geringem Einkommen berechnet, denn bei der Regelbedarfsermittlung geht es darum, das gesellschaftlich notwendige Minimum an materiellem Lebensstandard hinsichtlich pauschalierbarer Bedarfe zu definieren und dessen betragsmäßige Höhe zu bestimmen. Daher ist „die Konzentration der Ermittlung auf die Verhältnisse der unteren Einkommensgruppen“ – auch nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichtes sachlich -„ angemessen, weil in höheren Einkommensgruppen Ausgaben in wachsendem Umfang über das Existenznotwendige hinaus getätigt werden“ (Urteil vom 9. Februar 2010, 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09 und 1 BvL 4/09, Rn. 165).

16. Wie hoch waren die Verbrauchsausgaben der Referenzgruppe nach den EVS-Auswertungen der Jahre 1998, 2003 und 2008 insgesamt (ohne Ausgaben für die Unterkunft und Heizung)?

Die Angaben sind der nachstehenden Tabelle zu entnehmen.

Die Verbrauchsausgaben der Referenzgruppe (gemäß SEA-98) betrugen im mtl. Durchschnitt:			
	1998	**insgesamt**	**759,76 €**
		ohne Kosten der Unterkunft und Heizung*	**446,53 €**
	2003	**insgesamt**	**774,89 €**
		ohne Kosten der Unterkunft und Heizung*	**452,57 €**
	2008	**insgesamt**	**843,27 €**
		ohne Kosten der Unterkunft und Heizung*	**473,02 €**
*Es wurden die gesamten Ausgaben der Abteilung 4 Wohnung, Energie und Instandhaltung in Abzug gebracht.			

Quelle: StBA, EVS 1998 ff.

17. Wie hoch ist der Anteil der als regelsatzrelevant anerkannten Ausgaben an den Gesamtausgaben ohne Ausgaben für die Unterkunft und Heizung (bitte jeweils für die Jahre 1998, 2003 und 2008 angeben)?

Der Anteil der als regelsatzrelevant (Sonderauswertung EVS 1998 und 2003) beziehungsweise als regelbedarfsrelevant (Sonderauswertungen EVS 2008) anerkannten Verbrauchsausgaben an den Gesamtausgaben der jeweiligen Sonderauswertung der EVS ohne die Gesamtausgaben für Kosten für Wohnen, Energie und Instandhaltung (Abteilung 4 der EVS, die Kosten der Heizung werden in der EVS nicht gesondert erfragt) beträgt für 1998 rund 72 Prozent, für 2003 rund 75 Prozent und für 2008 rund 76 Prozent.

18. Wann werden die Daten der EVS des Jahres 2013 für die kommende Neuermittlung der Regelbedarfe und für die Armutsrisikogrenze des Jahres 2013 zur Verfügung stehen?

Das StBA hat im September 2015 die Datenaufbereitung zum privaten Verbrauch der EVS 2013 abgeschlossen. Auf dieser Basis können Sonderauswertungen durchgeführt werden, die dann die Grundlage für eine Überprüfung und neue Ermittlung der Regelbedarfe für das SGB II und das SGB XII darstellen.

Hinsichtlich der Armutsrisikoschwelle und ähnlichen Indikatoren ist anzumerken, dass die Statistischen Ämter hierfür nicht die EVS heranziehen, sondern zur Berechnung von Indikatoren auf Bundesebene und für den europäischen Vergleich die Erhebungen EU-SILC (Statistik über die Einkommens- und Lebensverhältnisse in Europa – „Leben in Europa“) verwenden und auf Länderebene die Daten des Mikrozensus.

19. Wann wird die Bundesregierung das Statistische Bundesamt mit der Auswertung der EVS des Jahres 2013 zur Neuermittlung der Regelbedarfe beauftragen?

Zur Durchführung von Sonderauswertungen für die Regelbedarfsbemessung wurde mit dem StBA bereits im Vorfeld der Aufbereitung der Daten der EVS 2013 im Juni 2015 eine entsprechende Verwaltungsvereinbarung geschlossen.

20. Gedenkt die Bundesregierung, ein Gesetz mit konkreten Vorgaben zur Neubemessung des Existenz- und Teilhabeminimums dem Deutschen Bundestag vorzulegen, bevor die Auswertung der Daten der EVS des Jahres 2013 in Auftrag gegeben wird?

    Falls nein, wird die Bundesregierung den konkreten Auftrag an das Statistische Bundesamt zur Auswertung der EVS 2013 zuvor mit dem Deutschen Bundestag abstimmen oder zumindest dem zuständigen Ausschuss zur Kenntnis vorlegen?

Die Vorlage eines Gesetzentwurfs mit konkreten Vorgaben zur Ermittlung von Regelbedarfen, der der eigentlichen Ermittlung der Regelbedarfe vorausgeht, ist nicht vorgesehen und aus Sicht der Bundesregierung nicht erforderlich. Zu berücksichtigen ist dabei auch, dass ein der Regelbedarfsermittlung vorgeschaltetes Gesetzgebungsverfahren das Inkrafttreten neu ermittelter Regelbedarfe erheblich verzögern würde.

In § 28 Absatz 2 bis 4 SGB XII sind die aktuell geltenden Grundlagen für die Ermittlung von Regelbedarfen enthalten. Nach § 28 Absatz 3 SGB XII ist es Aufgabe des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, das StBA mit Sonderauswertungen zu beauftragen, die auf der Grundlage einer neuen EVS vorzunehmen sind. Eine vorherige Befassung des Parlaments ist nicht vorgesehen. Die konkrete Umsetzung einer Regelbedarfsermittlung obliegt dem Bundesgesetzgeber (§ 28 Absatz 1 SGB XII). Dabei hat er die Einhaltung der in § 28 Absatz 3 SGB XII geregelten Anforderungen zu überprüfen und durch Änderung oder Neufassung des Regelbedarfs-Ermittlungsgesetzes (RBEG) die erforderlichen Entscheidungen zu treffen. Dies sind insbesondere die Abgrenzung der Haushalte, deren durchschnittliche Verbrauchsausgaben zugrunde zu legen sind (Referenzhaushalte), und die Bestimmung derjenigen durchschnittlichen Verbrauchsausgaben der Referenzhaushalte (Verbrauchspositionen nach Abteilungen der EVS 2013), die für die Höhe der Regelbedarfsstufen als regelbedarfsrelevant zu berücksichtigen sind.



Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333